

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DIAS TOFFOLI, DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - STF

Processo:	Suspensão de Liminar nº 1310
Relator:	Ministro Dias Toffoli
Agravante:	Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul – AJURIS e Outros
Agravado:	Estado do Rio Grande do Sul

ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES DO RIO GRANDE DO SUL – AJURIS e OUTROS, já qualificadas, vêm, por seus advogados, à presença de Vossa Excelência, honrando o contraditório (art. 5º, XXXV, da CF) e com fundamento no art. 4º, §3º, da Lei 8.437/92, art. 297, §2º, do RISTF e art. 1.021 do CPC, interpor, tempestivamente¹, **AGRAVO INTERNO**, nos termos seguintes.

1. Dos fatos e fundamentos ensejadores da medida de contracautela impugnada: LC 15.429/2019 e EC 78/2020 (Reforma da Previdência gaúcha)

1.1. A ADI nº 0023649-86.2020.8.21.7000, proposta pelas ora agravantes, perante o TJRS, requereu cautelar contra o art. 1º, o art. 2º, excetuados os incisos VI e VII, e os arts. 3º, 4º, 5º, 6º, 7º e 9º da **LC 15.429/2019** e, por consequência, contra os arts. 1º, V, §§ 1º e 2º, VIII, §1º, 2º, 4º, *caput*, 5º, 6º, 7º e 8º da **EC 78/2020**.

1.2. A Assembleia aprovou ao final de 2019 a primeira etapa da Reforma da Previdência, resultando na LC 15.429/2019, que dispõe sobre o RPPS/RS.

1.3. Renunciando à sua autonomia legislativa, cláusula pétrea, foram instituídas no RS alíquotas de contribuição previdenciária escalonadas e progressivas, abrangendo os aposentados e pensionistas, em sete faixas para os servidores públicos estatutários,

¹ A decisão agravada foi publicada em 24.4.2020. Portanto, é tempestivo este agravo interno, interposto hoje, 24.4.2020, dentro do quinquídio legal estipulado no art. 4º, §3º, da Lei 8.437/92.

entre 7,5% e 22%.² Ativos, inativos e pensionistas que ganham R\$ 998,00 ficam isentos. Para aposentados e pensionistas, há maior gravame contributivo mensal caso haja déficit atuarial.

1.4. Alterou-se os requisitos para o servidor estadual se aposentar e o cálculo da aposentadoria, a concessão de pensão por morte aos dependentes do servidor, as alíquotas de contribuição mensal para a previdência e a irreversibilidade das quotas do benefício da pensão por morte do servidor para os dependentes, na medida em que forem se extinguindo, em violação à comutatividade contributivo-retributiva

1.5. Pouco mais de um mês da aprovação da LC 15.429/2019, aprovou-se a EC 78/2020, na intenção de, em parte, **“constitucionalizar-se o inconstitucionalizável”**. A PEC 285/2019, convertida na EC 78/2020, alterou dez artigos da Constituição Estadual, modificou vantagens de servidores públicos e, em complemento e como suposta “correção” da LC 15.429/2019, alterou questões sensíveis no sistema previdenciário estadual. A EC 78/2020 alterou os arts. 27, 29, 31, 33, 38, 39, 40, 41, 46 e 47 da CE. No texto constitucional gaúcho, o regramento referente a servidores, civis e militares, abrange os arts. 29 a 48 (civis), sendo que os arts. 46, 47 e 48 tratam especificamente dos militares.

2. Da decisão recorrida a ser reconsiderada ou submetida ao Pleno

2.1. Em 21.4.2020, Vossa Excelência concedeu o pedido de medida cautelar formulado pelo Estado do Rio Grande do Sul nesta Suspensão de Liminar para que sejam suspensos os efeitos do provimento jurisdicional proferido pelo TJRS nas ADIs nºs 0023649-86.2020.8.21.7000 e 0012019-33.2020.8.21.7000.

2.2. Nestas ADIs estaduais, o relator, Des. Eduardo Uhlein, concedeu parcialmente o pedido cautelar conferindo interpretação conforme a Constituição

² Ao alterar o art. 149 da Constituição Federal, a EC 103/2019 possibilitou adoção de alíquotas escalonadas e progressivas de acordo com o valor da base de contribuição. Facultou também, para inativos e pensionistas, alíquota de contribuição nos proventos acima de um salário mínimo enquanto perdurar o déficit atuarial.

Estadual aos arts. 10-A, §5º e 15, §5º, ambos da LC 13.758/2011, com a redação que lhes deu a LC 15.429/2019, suspendendo sua vigência, assim como a do art. 4º da LC 15.429/2019, e, por arrastamento, a do art. 3º do IN IPE PREV 01/20.

2.3. Suspendeu-se dispositivos da Reforma Previdenciária que preveem que a contribuição ordinária dos inativos e pensionistas tenha sua base de cálculo alterada para incidir sobre o valor do benefício recebido que supere o salário-mínimo.

2.4. Isto é, o aumento da base de cálculo para os aposentados e pensionistas reclamaria efetiva demonstração, pelo Poder Público, de déficit atuarial, medida não implementada pelo Estado. A ampliação das regras previdenciárias mais restritivas de direitos, excedente à regra geral (teto do Regime Geral da Previdência Social), somente poderia ocorrer depois da aplicação de todas as outras medidas estabelecidas tanto pela Reforma da Previdência da União, como da Reforma da Previdência do RS.

2.5. Foi suspensa ainda a regra de transição que condiciona, para a concessão de aposentadoria ao servidor público vinculado ao RPPS/RS e de pensão por morte aos respectivos dependentes, o cumprimento de requisitos e condicionantes etários, pois essas regras violam a segurança jurídica e o direito adquirido resguardados pela Constituição Estadual. Eis o dispositivo: “suspender, até final julgamento, a expressão ‘desde que tenham sido cumpridos os requisitos de idade mínima até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional e os demais requisitos para obtenção desses benefícios até a data da entrada em vigor da Lei Complementar n.º 15.429, de 22 de dezembro de 2019’ constante do art. 5º da EC 78/2020”.

2.6. Ao apreciar esses 2 (dois) fundamentos desfavoráveis ao Estado do Rio Grande do Sul na medida de contracautela ajuizada perante a Presidência dessa Suprema Corte, Vossa Excelência, remontando-se às razões do requerente, ora agravado, entendeu, primeiramente, que, “no tocante ao art. 5º da Emenda nº 78/2020 à Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, não obstante eventual obscuridade em sua redação, da própria decisão objurgada extrai-se a existência de normas do mesmo diploma que, compreendidas sistematicamente, invalidam a

interpretação do dispositivo que se pretendeu afastar com a decisão liminar do TJRS nas ADI n^os 0023649-86.2020.8.21.7000 e 0012019- 33.2020.8.21.7000”.

2.7. E arrematou: “dessa perspectiva e em juízo de delibação, entendo não subsistir o risco ao postulado do direito adquirido que fundamenta a decisão do TJRS relativamente ao art. 5^o da Emenda n^o 78/2020, razão pela qual, ao menos em sede liminar, acolho as razões do Estado do Rio Grande do Sul (...)”.

2.8. Quanto aos arts. 10-A, §5^o e 15, §5^o, ambos da LC 13.758/2011, com a redação que lhes deu a LC 15.429/2019, Vossa Excelência, invocando a estabilidade da ordem jurídica constitucional, entendeu por bem “que o exercício do controle de constitucionalidade da ampliação da base de cálculo da contribuição previdenciária incidente sobre proventos e pensões pagos pela previdência própria dos servidores públicos gaúchos pelo TJRS, mesmo em sede cautelar, deve aguardar o exercício da jurisdição abstrata da Suprema Corte acerca da constitucionalidade do § 1^o-A do artigo 149 da Constituição Federal de 1988.”.

2.9. Isso porque, “a constitucionalidade do § 1^o-A do artigo 149 da Constituição Federal de 1988 é objeto de questionamento em sede de controle concentrado no Supremo Tribunal Federal, nas ADI n^os 6.255/DF e 6.258/DF, sob a relatoria do Ministro **Roberto Barroso**”.

2.10. E concluiu pela existência de potencial grave lesão à ordem constitucional e, sobretudo, à ordem econômica, notadamente porque o provimento jurisdicional monocrático prolatado no TJRS supostamente importa em uma despesa anual superior a R\$ 700.000.000,00 (setecentos milhões de reais).

2.11. Assim, com base no art. 297, §2^o, do RISTF e no art. 1.021, §1^o, do CPC, requer-se desde já a reconsideração da dita decisão ou, caso assim não entenda, que submeta este agravo ao Pleno desse STF para julgamento.

3. Violação aos arts. 1.022, 489, §1º, III, do CPC e art. 93, IX, da CF: o dever de adequada fundamentação como mecanismo de controle intersubjetivo da legitimidade democrática da decisão judicial

3.1. As medidas de contracautela se destinam, a partir de razões metajurídicas, mas que considerem o mérito em sede de **cognição sumária**, a suspender a execução dos efeitos decisórios que importem em grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas (art. 4, caput, da Lei nº 8.437/92).

3.2. Segundo anotado na própria decisão agravada, “o instituto da suspensão não se presta à cognição exauriente da matéria controvertida na origem, admitindo-se o exame perfunctório do direito quando necessário ao juízo de comprometimento dos valores públicos tutelados em contracautela, a saber, a ordem, a saúde, a segurança e a economias públicas (art. 4º, caput, da Lei nº 8.437/1992)”.

3.3. Todavia, decorre da própria Constituição a regra segundo a qual “todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação” (art. 93, IX, da CF).

3.4. Não é diversa a Tese 339 da repercussão geral: “O art. 93, IX, da Constituição Federal exige que o acórdão ou decisão sejam fundamentados, ainda que sucintamente, sem determinar, contudo, o exame pormenorizado de cada uma das alegações ou provas” (AI 791.292 QO, min. Gilmar Mendes, DJe 13.8.2010).

3.5. São robustas as posições dessa Suprema Corte a respeito: “a fundamentação constitui pressuposto de legitimidade das decisões judiciais. A fundamentação dos atos decisórios qualifica-se como pressuposto constitucional de validade e eficácia das decisões emanadas do Poder Judiciário. A inobservância do dever imposto pelo art. 93, IX, da Carta Política, precisamente por traduzir grave transgressão de natureza

constitucional, afeta a legitimidade jurídica da decisão e gera, de maneira irremissível, a conseqüente nulidade do pronunciamento judicial”³.

3.6. Ocorre que, ao **apreciar o argumento da inconstitucionalidade do art. 5º da EC nº 78/2020, em face da Constituição do RS, a decisão aqui recorrida tão somente transcreveu trechos da inicial da contracautela sem, no entanto, declinar os fundamentos autônomos que justifiquem a tomada da decisão.**

3.7. Segundo o art. 489, §1º, III, do CPC, não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que: “invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão”.

3.8. Por fim, também não foi levada em conta, ainda que a título de menção no relatório da decisão, a manifestação prévia das ora agravantes em que se impugnam detalhadamente todos os fundamentos em que se amparam as teses do Estado do RS, inclusive teses que inviabilizam o próprio conhecimento da medida.

4. Inconstitucionalidade material do art. 5º da EC 78/2020: violação ao postulado da segurança jurídica

4.1. De acordo com o requerente, equivocou-se a decisão monocrática proferida na ADI estadual quanto ao fato de que “as violações constitucionais decorreriam da possibilidade de interpretação no sentido de que, a partir da entrada em vigor da Lei Complementar Estadual nº 15.429/2019, todos os benefícios previdenciários estariam jungidos à necessidade de atendimento dos requisitos, inclusive o atinente à idade mínima, estabelecidos na norma”. E mais: “o dispositivo em voga não pode ser lido de forma apartada ou isolada, calhando, ao revés, sua interpretação sistemática com as demais normas insertas na mesma Emenda Constitucional, entre as quais se destacam os artigos 6º e 8º”.

³ HC 80.892, min. Celso de Mello, 2ª T, DJ de 23-11-2007; HC 90.045, min. Joaquim Barbosa, 2ª T, DJE 20.3.2009.

4.2. Vossa Excelência, embora tenha reconhecido a obscuridade do comando normativo até então suspenso pelo TJRS, entendeu que o Estado do RS estava correto quando em sua inicial sustentou que “da própria decisão objurgada extrai-se a existência de normas do mesmo diploma que, compreendidas sistematicamente, invalidam a interpretação do dispositivo que se pretendeu afastar com a decisão liminar do TJRS nas ADI n°s 0023649-86.2020.8.21.7000 e 001201933.2020.8.21.7000”.

4.3. Todavia, adotou-se essa compreensão não a partir de uma fundamentação que demonstre a existência de um efetivo cotejo analítico e sistemático do microsistema legislativo da Reforma Previdenciária gaúcha com o art. 5º da EC 78/2020. Ao contrário, a decisão agravada se ampara tão somente na transcrição dos argumentos do requerente vertidos na inicial da medida de contracautela.

4.4. Na realidade, os arts. 5º, *caput*, e 6º, da EC 78/2020, criaram novas normas, inclusive de transição, para a concessão de aposentadorias voluntárias de servidor público vinculado ao RPPS/RS, desde antes da promulgação da CF e da CE, respectivamente, assim como para a percepção do benefício da pensão por morte.

4.5. No texto do *caput* do art. 5º da EC 78/2020 - que, originalmente, deveria ser cópia fiel do art. 3º, *caput*, da EC 103/2019, a fim de tutelar os direitos adquiridos previdenciários consolidados, na dicção da jurisprudência do STF (Súmula 359, revisada) -, criou-se um viciado comando de direito intertemporal no sistema constitucional estadual de requisitos cumulativos exigidos para a concessão das diversas hipóteses de aposentadorias voluntárias comuns e especiais, seja com eficácia *ex nunc* (regras com vigência a partir da data da publicação da EC estadual, para os novos servidores), seja com eficácia retroativa mais gravosa às situações previdenciárias subjetivas constituídas preteritamente (novas regras de transição mais gravosas para as aposentadorias comuns e especiais dos servidores estatutários que já estavam no serviço público até a data da publicação da EC 78/2020), com inflexão direta nas respectivas aposentadorias não voluntárias, todas elas dependentes da fixação de idades mínimas cumulativamente exigíveis para cada uma e todas as

hipóteses de aposentadorias voluntárias, consoante retro explicitado na classificação de RPPSs edificada a partir dos **marcos de direito constitucional intertemporal estadual** fixados em todas as ECs nacionais de reprodução obrigatória no âmbito dos entes federativos.

4.6. De um lado, o *caput* do art. 5º procede à cisão temporal dos requisitos constitucionais cumulativos instituídos e exigidos (“Art. 5º. A concessão de aposentadoria ao servidor público vinculado ao RPPS/RS e de pensão por morte aos respectivos dependentes será assegurada, a qualquer tempo, **desde que tenham sido cumpridos os requisitos de idade mínima até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional e os demais requisitos** para obtenção desses benefícios **até a data da entrada em vigor da Lei Complementar n.º 15.429, de 22 de dezembro de 2019**, observados os critérios da legislação vigente na data em que foram atendidos os requisitos para a concessão da aposentadoria ou da pensão por morte.”), a partir da EC 20/98, mas também nas EEC nacionais 41/03, 47/05, 70/12 e 88/15 (= normas constitucionais nacionais de reprodução obrigatória nos RPPS de todos os entes federativos, na forma do art. 24, XII, e §§ 1º a 4º, da CF), bem assim no art. 3º da EC 103/19, direcionado aos servidores públicos estatutários federais, e que, portanto, para viger no âmbito dos Estados (e dos Municípios), precisam ser internalizados, mediante EC estadual (ou mediante emenda à Lei Orgânica municipal).

4.7. De outro, a norma pretende “constitucionalizar” as idades mínimas estabelecidas nos requisitos cumulativos exigidos para as diversas espécies de aposentadorias voluntárias previstas na LC 15.429/2019, mediante a outorga de retroatividade constitucional a todas as idades mínimas cumulativamente exigidas, seja na EC 78/2020, seja na LC 15.429/2019, para as diversas espécies de aposentadorias voluntárias (comuns e especiais com eficácia *ex nunc* + comuns e especiais de transição com eficácia *ex tunc* + comuns e especiais de direitos previdenciários adquiridos consolidados, seja com eficácia *ex tunc* ou *ex nunc*, todas a exigir idades mínimas), com as suas inflexões nas **aposentadorias não voluntárias** (por incapacidade permanente comum ou especial, ou compulsória por idade),

também vetorizadas nas idades mínimas que especifica, com os demais **requisitos constitucionais cumulativos** para a percepção de benefícios previdenciários.

4.8. Assim, o art. 5º, *caput*, da EC 78/2020, viola os **requisitos cumulativos** para as **aposentadorias**, na exata medida em que **exige**, para qualquer das suas **espécies**, as **idades mínimas fixadas nas suas regras, desde que os segurados tenham implementado, até 23/12/2019, os demais requisitos cumulativos exigidos na LC 15.429/2019** (tempos de contribuição comum ou especial + sistema de pontos [idade mínima + tempo de contribuição] + tempo de serviço público + tempo de carreira + tempo de cargo).

4.9. Não poderia o legislador ter condicionado a concessão da aposentadoria e da pensão por morte aos dependentes dos servidores públicos a um requisito etário que antes só “existia” em razão de uma lei formalmente inconstitucional. Por ser a LC 15.429/2019 nula, o que estava em vigor era a CF, que, em seu art. 38, III, nada estabelecia, ou, quando regrou, na letra ‘d’, estipulou a idade para aposentadoria voluntária proporcional, por exemplo, em 60 anos, e não em 62 anos, para as mulheres, como prevê a aludida LC, a CF e o atual art. 38 (redação da EC 78/2020).

4.10. Daí o desembargador Eduardo Uhlein ter anotado: “inadmissível ao legislador constitucional estadual exigir o cumprimento de requisito etário ou de quaisquer outros requisitos necessários para benefícios de aposentadoria e pensão em data anterior à sua própria vigência, ao menos sem delimitar, de forma clara, que está unicamente se referindo àqueles benefícios cujos pressupostos foram adquiridos de acordo com a legislação constitucional anterior (...)”.

4.11. Portanto, acertada a decisão impugnada nesta contracautela quanto a suspensão da eficácia do art. 5º, *caput*, da EC 78/2020, por condicionar a utilização e gozo, seja de um direito em formação (*tempus regit actum*), seja de um direito adquirido consolidado no tempo, a uma **legislação ordinária anterior formalmente inconstitucional** à luz do que prescreve o Texto antes da EC 78/2020, motivo pelo

qual a decisão agravada deve ser reconsiderada monocraticamente por Vossa Excelência ou reformada pelo Pleno desse STF.

5. Alcance restrito da Suspensão de Liminar, medida excepcional vocacionada a meramente suspender a execução de efeitos de decisões e cujos pressupostos e alcance devem ser interpretados restritivamente

5.1. Para o Estado do RS, “à partida, observa-se que as disposições liminarmente sobrestadas ancoram-se na previsão estatuída no § 1º-A do artigo 149 da Carta da República, introduzido pela Emenda Constitucional nº 103/2019, ao qual fazem expressa remissão. E, consoante as cópias das peças processuais em anexo, tal dispositivo é objeto de ao menos duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade em trâmite nesse e. Supremo Tribunal Federal, tombadas sob os nº 6255 e 6258, em que as Associações Nacionais proponentes articulam, paralelamente a outras questões, com violações aos princípios da referibilidade, do equilíbrio financeiro-atuarial e da isonomia, os quais, como se viu, permearam a fundamentação da decisão liminar”.

5.2. Pediu o ora agravado, então, que fosse suspensa a tramitação da ADI proposta pelas ora interessadas em curso perante o TJRS, mesmo o Estado do RS tendo a chancela, pelo TJRS, de quase todos os aspectos de sua Reforma Previdenciária. Eis o pedido: “Destarte, tendo em vista que a decisão liminar foi proferida à revelia da jurisprudência consolidada e do trâmite das ADIs 6255 e 6258 nessa excelsa Corte, **imperava a sua suspensão, sob pena de grave lesão à ordem pública.**”

5.3. Ao analisar o argumento, Vossa Excelência, entendeu por bem acolhê-lo ao argumento de que, em razão da estabilidade da ordem jurídica constitucional, “o exercício do controle de constitucionalidade da ampliação da base de cálculo da contribuição previdenciária incidente sobre proventos e pensões pagos pela previdência própria dos servidores públicos gaúchos pelo TJRS, mesmo em sede cautelar, deve aguardar o exercício da jurisdição abstrata da Suprema Corte acerca da constitucionalidade do § 1º-A do artigo 149 da Constituição Federal de 1988”.

5.4. Ao final, suspendeu seus regulares efeitos. Sucede que, toda a fundamentação da decisão, quanto a esse aspecto específico, dirige uma mensagem normativa no sentido da suspensão, em sede de juízo mínimo de deliberação, da tramitação da ação de fiscalização abstrata estadual. Veja-se trecho do provimento jurisdicional:

“Com fundamento na estabilidade da ordem jurídica constitucional, entendo que o exercício do controle de constitucionalidade da ampliação da base de cálculo da contribuição previdenciária incidente sobre proventos e pensões pagos pela previdência própria dos servidores públicos gaúchos pelo TJRS, **mesmo em sede cautelar, deve aguardar o exercício da jurisdição abstrata da Suprema Corte acerca da constitucionalidade do § 1º-A do artigo 149 da Constituição Federal de 1988. A jurisprudência do STF orienta a suspensão do trâmite de ações do controle abstrato no âmbito da Justiça estadual a fim de aguardar deliberação definitiva do STF sobre idêntica matéria.**”

5.5. O fato é que, se o entendimento for efetivamente apenas pela suspensão da decisão, sem o sobrestamento dos autos originários, impende dizer que o só fato de existir ação de controle abstrato que ventile tema similar perante a jurisdição dessa Suprema Corte não autoriza a interferência imediata na liberdade decisória dos Tribunais estaduais sob o fito de se garantir isonomia e segurança jurídica.

5.6. Afinal, a Suspensão de Liminar se destina a razões de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas (art. 4º, *caput*, da Lei nº 8.437/92).⁴

5.7. Vale lembrar a lição do Min. Joaquim Barbosa na SL 704, para quem “a suspensão de liminar é medida gravíssima, de profunda invasividade, na medida em que dispensa ampla cognição, bem como contraditório completo. Portanto, **a interpretação dos requisitos para deferimento da medida deve ser rigorosa, de**

⁴ Eis o art. 4º da Lei 8.437/92, “compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas”.

forma a não trivializar o exercício jurisdicional realizado pelos juízes e pelos Tribunais submetidos a essa contracautela excepcionalíssima”.

5.8. Tanto assim o é, que o §9º do art. 4º da Lei 8.437/92, preceitua que “a suspensão deferida pelo Presidente do Tribunal vigorará até o trânsito em julgado da decisão de mérito na ação principal”. Ou seja, suspende-se a execução da liminar que cause um gravame à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas (art. 4º, *caput*, da Lei 8.437/92), porém mantêm-se a regular tramitação do feito.

5.9. Também inviável o pedido de suspensão do curso das ADIs estaduais porque, para a verificação da identidade entre as aludidas ações e as ADIs 6255 e 6258, em curso nesse STF, faz-se imprescindível a avaliação do contexto fático-probatório, algo fora do juízo mínimo de delibação das medidas de contracautela.

5.10. Na STA 807 Agr, o Min. Dias Toffoli anotou ser impossível o “Supremo Tribunal Federal, na via excepcional da contracautela, imiscuir-se no contexto fático-probatório do processo de origem, devendo a reapreciação da interpretação dada ao conteúdo ser buscada na via recursal.”⁵

5.11. Por fim, na SS 5305 AgR, o Min. Luiz Fux pontuou: “A análise do mérito do processo originário é incabível na suspensão de segurança, cuja natureza excepcional se limita à apreciação dessas causas de pedir que lhe são próprias”⁶.

6. No juízo mínimo de delibação: a majoração das alíquotas de contribuição previdenciária dos servidores inativos e pensionistas como última *ratio*: inexistência de dano atual e iminente

6.1. Ao contrário do que sugere o Estado do RS em sua inicial, é inadmissível se interpretar o art. 149, §1ª-A da EC 103/2019 de forma isolada, “sem que eventual estado de persistência de déficit atuarial, que é o pressuposto da medida de aumento

⁵ STA 807 AgR, Min. Dias Toffoli (Presidente), Tribunal Pleno, 17/3/2020.

⁶ SS 5305 AgR, Min. Luiz Fux (Vice-Presidente), Tribunal Pleno, 20/2/2020.

da base de incidência da contribuição para inativos e pensionistas – que já desfrutam de seus benefícios previdenciários, e assim não podem ser responsabilizados por qualquer aumento de despesa previdenciária, venha a ser apurado somente depois da aplicação de todas as demais medidas estabelecidas simultaneamente pelo constituinte reformador, no âmbito da União, e, da mesma forma, no âmbito do Estado”.

6.2. Mesmo em um cenário deficitário, somente após o exaurimento das outras medidas previstas no arcabouço normativo que perfaz a Reforma da Previdência gaúcha é que se pode alterar a base de cálculo da aludida contribuição dos aposentados e pensionistas de modo a majorá-la. A própria redação do novo § 5º ao art. 10-A e novo § 5º ao art. 15, ambos da LC 13.758/2011 e 4º da LC 15.429/2019 que prescrevem: “**verificada a ocorrência de déficit atuarial**, observado o disposto no art. 15 da Lei Complementar nº 15.142, de 5 de abril de 2016, **enquanto este perdurar**, a contribuição ordinária dos inativos e dos pensionistas de que trata o § 4º terá sua base de cálculo alterada para, observado o disposto no art. 1º-A do art. 149 da Constituição Federal, incidir sobre o valor do benefício recebido, que supere o salário-mínimo nacional”.

6.3. Essa é a última *ratio* na superação da crise fiscal da Previdência. A prognose realizada mediante a Nota Técnica emitida pelo Tesouro da Secretaria da Fazenda, no sentido de que “a vedação à majoração da base de cálculo determinada pelo provimento liminar acarretaria ao sistema previdenciário e ao erário estadual, (...) uma frustração de receita superior a R\$ 700 milhões ao ano”, não se presta a justificar, desde já, a alteração da base de cálculo dos inativos e pensionistas.

6.4. Isso porque, o curto tempo entre o início dos efeitos da Reforma Previdenciária gaúcha e o atual momento não são capazes de atestar que as medidas previstas antes da majoração da base de cálculo dos inativos e pensionistas não são capazes de superar ou ao menos mitigar a situação deficitária da previdência estadual.

6.5. Não se pode, em sede de juízo mínimo de delibação da Suspensão de Liminar, cujo dano deve comprovadamente ser grave e iminente, autorizarem-se medidas que

contrariem o racional criado pelo próprio Estado de superação de déficit, em que primeiro se implantam medidas de cobrança de alíquotas previdenciárias escalonadas e progressivas dos servidores da ativa para, somente após o esgotamento destas e diante de sua ineficiência, alterar-se a base de cálculo dos inativos e pensionistas.

6.6. É dizer, não se pode subverter a lógica da própria Reforma para, com base em um estudo que talvez nem se concretize, justificar a sobretaxação de aposentados e pensionistas com base em argumentos extrajurídicos. A propósito, na STP 10 MC, a Min. Cármen Lúcia, anotou com precisão: “Conforme decidido por esta Suprema Corte, **o risco hipotético ou potencial de grave lesão aos interesses públicos não é suficiente para deferimento do pedido de suspensão** (SS 4.242-AgR, rel. min. Cezar Peluso, Pleno, DJ e de 02.06.2011). O rigor é ainda mais elevado em se tratando de decisão proferida em sede de controle concentrado e abstrato de constitucionalidade estadual, realizado no contexto de ente federado autônomo” (decisão monocrática, DJe 3.2.2014).⁷

6.7. Justamente porque o que se tem é um mero estudo fiscal de projeções hipotéticas produzido unilateralmente e que não se presta para fins previdenciários de majoração de alíquotas de contribuição e cujas premissas metodológicas nem sequer se conhece é que não deve prevalecer o argumento vertido na decisão agravada segundo o qual o déficit de “R\$ 700.000.000,00 (setecentos milhões de reais) ao já combalido orçamento estadual”.⁸

6.8. A esse respeito, valem as lições do Min. Moreira Alves no AGRAG 212.515:

“a projeção do equilíbrio atuarial exige regras estáveis e a definição clara do modelo previdenciário adotado. Com base nesse modelo previdenciário, podem, enfim, ser configurado um plano atuarial, que, no caso discutido, no mínimo tem que ser aprovado em lei formal. Se a Constituição determina que haja equilíbrio atuarial, e

⁷ STP 10 MC, Cármen Lúcia, 03.05.2018.

⁸ Quando e se eventualmente deflagrado o processo para exasperação da base de cálculo da contribuição ordinária dos inativos e pensionistas, deve existir um estudo atuarial prévio que comprove efetivamente a situação deficitária, uma vez que o caráter contributivo e solidário do RPPS/RS deve observar critérios que preservem o equilíbrio financeiro (art. 1º, VIII da EC 78/2020, alterado pela a redação do art. 41, caput da CE).

esse equilíbrio atuarial é decorrência de uma série de fatores predeterminados, tudo isso tem que ser definido em lei. Não pode ficar ao sabor do governo de cada momento que ache necessário aumentar ou criar alíquotas de contribuição para o atingimento de um “equilíbrio atuarial” cujos cálculos (se é que existem) ele guarda misteriosamente...”.

6.9. Prossegue Sua Excelência,

“a busca do equilíbrio atuarial da previdência interessa não apenas às finanças públicas e à solvência do sistema, mas também ao direito subjetivo dos segurados. Num regime de benefícios definidos, como é a previdência dos servidores, a incorreta ou nenhuma definição do plano atuarial irá, forçosamente, produzir uma de duas consequências opostas: 1- fixação de contribuições abaixo do necessário para sustentar o regime a longo prazo, levando-o à insolvência; ou **2- fixação de contribuições acima do necessário para sustentar o regime a longo prazo, acarretando prejuízo aos segurados por pagarem mais que o necessário para a percepção dos benefícios, e assim desvirtuando o nexo causal entre contribuição e benefício**” (destacou-se).

6.10. Isso tudo, para que se mantenha a referibilidade entre custeio e retribuição, como dispõe o art. 195, §5º, da CF e no sentido do que entendeu o eminente Relator estadual, segundo o qual nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total⁹.

7. **Violação ao pacto federativo**

7.1. **Ainda a título de juízo mínimo de delibação**, é inconstitucional a postura adotada pelo Estado do RS, ao menos em matéria de competência legislativa para disciplinar matéria previdenciária, uma vez que serviu como mero apêndice reprodutor das iniciativas legislativas da União.

⁹ ADI 790, Pleno, DJ 23.4.93.

7.2. O requerente aduz sobre os dispositivos impugnados da Reforma Previdenciária gaúcha “À partida, observa-se que as disposições liminarmente sobrestadas ancoram-se na previsão estatuída no **§1º-A do artigo 149 da Carta da República, introduzido pela Emenda Constitucional nº 103/2019**, ao qual fazem expressa remissão(...)”.

7.3. Ora, para além da indesejável renúncia a uma prerrogativa democrática de exercício pleno de uma competência legislativa, **a atitude do legislador gaúcho é manifestamente nula, por ser inconstitucional, na medida em que afronta diretamente o art. 60, §4º, II, da CF, cuja aplicação, por simetria, aplica-se igualmente ao Estado do RS (art. 1º da CE).**

7.4. Não se pode confundir o exercício regular de uma competência constitucional com a delegação abusiva de competência política constitucionalmente estabelecida.

7.5. Ao adotar a técnica de remissão à Reforma Previdenciária da União, o legislador gaúcho, fez com que a legislação e a CE sejam automaticamente alteradas sempre que a União modificar normas federais objeto das remissões ou referendo, implicando em supressão de prerrogativa constitucional da Assembleia Legislativa, por meio de indevida delegação de competências constitucionais irrenunciáveis, em violação ao art. 5º da CE: “são Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o delegar atribuições, e ao cidadão investido em um deles, exercer função em outro, salvo nos casos previstos nesta Constituição”.¹⁰

7.6. Daí a decisão do Des. Eduardo Uhlein conferindo “aos artigos 10-A, § 5º e 15, § 5º, ambos da Lei Complementar nº 13.758/2011, com a redação que lhes deu a Lei Complementar nº 15.429/2019, interpretação conforme à Carta Constitucional Estadual segundo a qual sua aplicabilidade depende de ampla e posterior apuração do estado de persistência do déficit atuarial dos regimes financeiros do RPPS, nos termos

¹⁰ Além de violação ao princípio federativo constante do art. 60, § 4º, I da CF, macula ainda o art. 24, XII, e §§ 1º a 4º, em matéria de previdência social de servidor público estatutário dos entes federativos, mediante o estabelecimento de técnica normativa típica de um Estado unitário.

explicitados na fundamentação, restando suspensa sua vigência imediata, assim como a do art. 4º da Lei Complementar nº 15.429/2019, bem como, por arrastamento, a do art. 3º do IN IPE PREV nº01/20”.

8. Dos Pedidos

8.1. Assim, requer-se a se a intimação do agravado para, querendo, manifestar-se sobre o Agravo Interno ao final do qual, requer-se de Vossa Excelência que, conforme o disposto no art. 1.021, §2º, do CPC, aplicável subsidiariamente à Lei 8.437/92, reconsidere a decisão agravada para manter a decisão do TJRS que conferiu interpretação à Constituição Estadual aos arts. 10-A, §5º e 15, §5º, ambos da LC 13.758/2011, com a redação que lhes deu a LC 15.429/2019, suspendendo sua vigência, assim como a do art. 4º da LC 15.429/2019, e, por arrastamento, a do art. 3º do IN IPE PREV 01/20.

8.2. Caso assim não entenda Vossa Excelência, que submeta o presente Agravo Interno a julgamento colegiado, confiando as ora agravantes que a ele dará provimento, pelas razões acima expostas.

E. Deferimento.

Brasília-DF, 27 de abril de 2020.



Saul Tourinho Leal
OAB/DF 22.941



João Paulo Gomes Almeida
OAB/DF 37.155



Nara Pinheiro Reis Ayres de Britto
OAB/DF 50.476



Desyreé Tavares Ramos
OAB/DF 62.942